

Jolanta Aidukaite

## Būsto politika skirtinguose gerovės modeliuose

**Santrauka.** Straipsnis siekia ištirti būsto politiką skirtinguose gerovės valstybės modeliuose, įtraukiant į būsto modelių klasifikaciją ir naujasias Europos Sąjungos šalis iš Vidurio ir Rytų Europos. Gilesnei analizei pasirenkamos šešios šalys, geriausiai atstovaujančios idealius gerovės valstybės modelius: Švedija – socialdemokratinė, Vokietija – konservatyvųjį-korporatyvinį, Jungtinė Karalystė – liberalųjį, Ispanija – Pietų Europos, Čekija ir Estija – pokomunistinį. Analizė atskleidė, kad nepaisant panašių tendencijų būsto liberalizavimo link, šalys iki šiol išlaiko tik joms būdingus bruožus, o konceptualūs būsto politikos modeliai, atitinkantys gerovės valstybės modelius, iki šiol atspindi realias juos atstovaujančių šalių būsto politikos sistemas.

**Pagrindiniai žodžiai:** būsto politika, gerovės valstybė, būsto politikos modeliai, dekomodifikacija, Vidurio ir Rytų Europa

**Key words:** housing policy, welfare state, housing policy models, de-commodification, Central and Eastern Europe.

### Įvadas

Būstas yra reikšminga žmogaus gerovės sritis, žmogaus gyvenimo pagrindas, svarbi socialinės politikos dalis. Nors būsto politika yra svarbi socialinės politikos sritis, yra nedaug tyrimų, kurie analizuoja būsto politiką *gerovės valstybės modelių* kontekste. Vieni autoriai (Allen 2006; Arbaci 2007; taip pat Barlow ir Duncan 1994; Harloe 1995, kuriuos cituoja Allen 2006) analizuoja būsto politiką remdamiesi gerovės valstybės modeliais (jų kontekste), kiti (Hoekstra 2003) remdamiesi pastaraisiais, išskiria skirtingus būsto politikos modelius, kurie sutampa su paradigminkiniais Gosta Esping-Andersen (1990) režimais. Joris Hoekstra, analizuodamas Nyderlandų būsto

politikos raidą, išskiria tris būsto politikos modelius, kurie sutampa su gerovės valstybės modeliais: socialdemokratinis, konservatyvus-korporatyvinis ir liberalusis. Tačiau būsto politiką Nyderlanduose nuo 1990 metų J. Hoekstra apibūdina remdamasis ketvirtuoju modeliu (modernus korporatyvinis), kuris yra tarpinis variantas tarp socialdemokratinio ir liberaliojo. Judith Allen ir Sonia Arbaci tiria būsto politikos raidą Pietų Europos šalyse ir modeliuoja Pietų Europos šalių būsto sistemų bruožus pasitelkdamos gerovės valstybės bei J. Hoekstro's būsto politikos konceptualius modelius.

Lietuvos mokslininkai retai analizuoja būsto politiką kaip vieną iš sudėtinių socialinės politikos bei gerovės valstybės dalių. Išimtį sudaro vos keli darbai. Vienas jų – tai Vyliaus

Leonavičiaus ir Apolinojaus Žilio (2009) straipsnis apie Lietuvos urbanizacijos modelių kitų išsivysčiusių gerovės valstybių kontekste. Jie teigia, kad išvystyta gerovės valstybė skatina kompleksiško urbanizacijos modelio plėtrą, kuri pasireiškia ne tik aktyvia gyvenamųjų namų statyba, bet ir infrastruktūros plėtra bei valstybės (viešojo sektoriaus) išpareigojimu garantuoti kokybišką būstą ir infrastruktūros patogumus gyventojams. Lietuvos urbanizacijos modelis, pasak autorių, vis mažiau prisideda prie gyventojų būsto statybos, renovacijos ir socialinių garantijų laiduojant gyvenamąjį plotą bei infrastruktūros plėtros. Kitos autorės (Lipnevič 2012; Keparutytė 2013) fragmentiškai pritaiko J. Hoekstra'os (2003) išgrynintus trijų būsto politikos modelių kriterijus Lietuvai. Jos teigia, jog Lietuvą galima priskirti liberaliam būsto politikos modeliui.

Taigi tyrimų, kurie analizuotų būsto politiką gerovės valstybės modelių kontekste yra nedaug, o Vidurio ir Rytų Europos šalyse tokie tyrimai ypač reti. Šio straipsnio tikslas – ištirti būsto politiką skirtingų gerovės valstybės modelių kontekste, įtraukiant į būsto modelių klasifikaciją ir naująsias Europos Sąjungos šalis iš Vidurio ir Rytų Europos. Tyrimo objektas – būsto politika skirtinguose gerovės valstybės modeliuose. Straipsnis kelia šiuos uždavinius: atskleisti pagrindinius būsto politikos bruožus skirtinguose gerovės valstybės modeliuose; pateikti šalių, atstovaujančių idealius gerovės valstybės ir būsto politikos modelius, pavyzdžius; išgryninti idealius pokomunistinio būsto politikos modelio bruožus. Tikslui pasiekti taikomi metodai: loginė analizė ir sintezė, mokslinės literatūros, atliktų tyrimų bei lyginamoji analizė.

## Būsto politikos samprata

Būsto politika – tai ne tik gyvenamojo būsto statyba, paskirstymas ir eksploatacija. Ji suprantama daug plačiau. Būsto politika apibrėžiama kaip valstybės veikla, kuri siekia reguliuoti būsto sektorių ir jo rinką (paklausą ir pasiūlą) (Clapham 2006; Lund 2011). Ruoppila (2005) teigia, kad būsto politiką siaurąja prasme galima apibūdinti kaip instrumentą, kuris siekia sušvelninti laisvosios rinkos jėgų įtaką namų ūkių pasirinkimui nuomojant, perkant ar statant būstą. Plačiaja prasme būsto politika apima šias priemones (Balchin 1996; Lund 2011; 2; Tsenkova 2009): fiskalinės, padedančios sumažinti arba padidinti būsto įsigijimo kainą (pavyzdžiui, palūkanų normos nustatymo); nuomos teisių ar teisių į nuomojamą būstą nustatymo; subsidijas vartotojams ir gamintojams; infrastruktūros plėtojimą (kelių, mokyklų statybą ir eksploatavimą); paramą bendruomenių ir bendrųjų kūrinių, veiklai; socialinio būsto pasiūlą, paskirstymą ir vadybą; paramą būsto renovacijai ir eksploatacijai; saugios kaimynystės ir socialinio kapitalo didinimą remiantis bendruomenėmis; socialinės atskirties mažinimą remiantis priemonėmis, susijusiomis su būstu. Taigi šiuolaikinė būsto politika apima tiek gyvenamųjų namų ir jų aplinkos, tiek ir infrastruktūros plėtojimą bei priežiūrą.

Naujausi tyrimai (Doherty 2004; Ruoppila 2005) atskleidžia tai, kad šalys panašėja būsto politikos srityje. Viena iš ryškiausių būsto politikos savybių (stiprėjanti nuo 1990 metų visose šalyse) būsto politikos liberalizavimas. Apie tai liudija tokie reiškiniai (Arbaci 2007; 406): skatinama privati būsto nuosavybė; valstybė vis labiau traukiasi iš socialinio būsto sektoriaus

(socialinio būsto fondo privatizavimas); pereinama nuo pasiūlos subsidijų, kai valstybė subsidijuoja būsto statybą atsižvelgdama į skirtingus gyventojų poreikius, prie paklausos subsidijų, kai teikiama parama konkrečiam individui, norinčiam įsigyti būstą (paskola būstui pirkti, socialinė parama mažas pajamas turintiems ir pan). Vis tik, nepaisant panašių tendencijų, šalyse iki šiol išlaiko skirtingas būsto politikos kryptis, kurios sutampa su pagrindiniais idealios gerovės valstybės modeliais.

Išanalizuokime būsto politiką skirtinguose gerovės valstybės modeliuose detaliau. Tai mums padės suprasti ne tik tai, kaip būsto politika yra organizuota įvairiose šalyse, bet ir atskleis priežastis, formuojančias būsto politikos skirtumus tarp šalių, bei nurodys, kodėl šalys skiriasi pagal būsto politikos pasekmes (būsto kokybę, prieinamumą, įperkamumą ir pan.). Analizei pasirenkamos šešios šalys, kurios ryškiausiai reprezentuoja penkis idealius gerovės valstybės tipus.<sup>1</sup> Švedija reprezentuoja socialdemokratinį modelį, Vokietija – konservatyvų-korporatyvinį, Ispanija – Pietų Europos modelį ir Didžioji Britanija – liberalųjį. Pokomunistinį modelį reprezentuoja dvi Vidurio ir Rytų Europos šalys: Čekija ir Estija. Estija įdomi tuo, kad jos socialinė politika vystosi liberalia linkme, panašiai kaip ir kitose Baltijos šalyse (žr. Bohle 2007). Čekija yra viena iš pažangiausių pokomunistinių šalių, kuri savo socialiniais ir ekonominiais rodikliais labiausiai priartėja prie išsivysčiusių Vakarų Europos šalių (žr. Aidukaitė 2011; Aidukaitė, Bogdanova, Guogis 2012).

## Būsto politika skirtinguose gerovės valstybės modeliuose

Būsto politiką užsienio tyrėjai (Allen 2006; Arbaci 2007; Hoekstra 2003) grupuoja į skirtingus modelius atsižvelgdami į tris kriterijus – tuos pačius, pagal kuriuos šalys grupuojamos į skirtingus gerovės valstybės modelius: dekomodifikaciją, stratifikaciją ir tai, kuriam iš trijų (šeimos, valstybės, rinkos) institutų tenka pagrindinis vaidmuo garantuojant socialinį saugumą būsto politikos srityje (prieinamą ir kokybišką būstą). Dekomodifikacija būsto politikoje suprantama kaip individo/šeimos galimybė išlaikyti adekvatų būstą nedalyvaujant darbo rinkoje. J. Hoekstra matuoja dekomodifikaciją pagal socialinių išmokų dydį bei teisę į tas išmokas ir būsto nuomos kainų reguliavimą. O J. Allen (remdamasi Harloe 1995) teigia, kad dekomodifikacija turi būti matuojama socialinio būsto prieinamumu. Stratifikacijos kriterijus parodo, ar būsto politika sumažina klasinius skirtumus visuomenėje, ar juos įtvirtina. Trečias, bene svarbiausias, kriterijus atskleidžia, kuris iš trijų institutų – valstybė, rinka ar šeima – dominuoja užtikrinant būsto poreikius. Tai nulemia būsto politikos organizavimo ypatybes (dominuoja privatūs investuotojai ar valstybė) ir būsto politikos pasekmes (būsto prieinamumą, kokybę, pasirenkamumo galimybes). Verta atkreipti dėmesį į būsto nuomos skirtingas sistemas. Unitarinė sistema rodo, kad privati (kai nuomojama iš privačių kompanijų arba savininkų) ir valstybinė (kai nuomojama iš valstybės ar savivaldybių) nuomos rinkos yra integruotos į vieną visumą. Tokioje sistemoje dominuoja

<sup>1</sup> Apie gerovės valstybės tipus skaitykite Aidukaitė, Bogdanova, Guogis 2012.

valstybinis kainų reguliavimas, o privati ir valstybinė rinkos konkuruoja tarpusavyje, šitaip siekiant sumažinti nuomos kainą privačioje rinkoje. Šalyse, kuriose dominuoja unitarinė nuomos sistema, nemaža dalis gyventojų nuomoja būstą iš valstybės bei savivaldybių, todėl sumažėja poreikis pirkti nuosavą būstą. O dualistinė sistema rodo, kad dominuoja privati nuomos rinka, valstybinis nuomos sektorius (socialinis sektorius) yra stigmatizuotas ir teikia paslaugas tik pažeidžiamiausioms gyventojų grupėms. Valstybė kontroliuoja ir marginalizuoja socialinį (ne-pelno) nuomos sektorių, siekdama apsaugoti nereguliuojamą privatų, pelno siekiantį sektorių nuo konkurencijos. Dualistinė sistema skatina gyventojus pirkti nuosavą būstą (Arbaci 2007; Balchim 1996). Remdamiesi J. Allen, S. Arbaci ir J. Hoekstra darbais, išgryninkime būsto politikos modelių idealius bruožus.

Socialdemokratiname gerovės valstybės modelyje valstybė prisiima svarbią atsakomybę garantuodama kokybišką ir prieinamą būstą kiekvienam, atsižvelgiant į poreikius. Socialdemokratinės šalys garsėja būsto kokybe, prieinamumu, infrastruktūros patogumais, valstybės ar savivaldybių nuomojamo būsto gausia pasiūla. Tokiame būsto politikos modelyje valstybė nustato ir reguliuoja būsto kainas, subsidijuoja tiek būsto statybą, tiek ir atskirus individus, suteikdama jiems socialinę paramą. Dekomodifikacija tokiame modelyje yra aukšta, o stratifikacija santykiškai žema. Dosnios socialinės išmokos, bedarbio pašalpos leidžia išsaugoti kokybišką būstą patekus į ilgalaikės socialinės rizikos ruožą (neįgalumo, sunkios ligos, senatvės, ilgalaikio nedarbo atvejais). Valstybė

subsidijuoja būsto statybą, kuri atitiktų kiekvieno poreikius atsižvelgdama į kainą, šeimos dydį ir pan. Vyrauja unitarinė nuomos sistema, kai privatus ir valstybinis būsto sektorius yra subalansuoti ir egzistuoja harmoningai papildydami vienas kitą, o ne konkuruodami. Būsto politika socialdemokratiname modelyje reguliuojama centralizuotai, vyrauja griežtas erdvinis planavimas. Šalies regionai, miestų rajonai vystomi tolygiai, atsižvelgiant į gyventojų poreikius ir problemas. Vis dėlto socialdemokratinė gerovės valstybė neišvengia ir socialinės atskirties židinių susiformavimo didžiųjų miestų pakraščiuose (Arbaci 2007; Andersen 2002).

Konservatyvios-korporatyvinės gerovės valstybės šalyse valstybė prisiima svarbią atsakomybę garantuojant būstą kiekvienam, tačiau valstybės įtaka būsto politikos srityje yra mažiau visapusiška ir dosni nei socialdemokratinio modelio šalyse. Būsto politikos reguliavimas konservatyvaus-korporatyvinio modelio šalyje yra decentralizuotas, orientuotas į problemų sprendimą, instrumentinis. Būsto statybą vysto mažos kompanijos, įvairios nevyriausybines organizacijos; patys namų ūkiai iniciuoja ir vykdo būsto statybą. Vyrauja, kaip ir socialdemokratinio modelio šalyse, unitarinė būsto nuomos sistema, kuri subalansuoja privataus ir socialinio būsto nuomos kainas ir sąlygas. Prieinamas ir kokybiškas socialinis būstas, teikiamas savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų, sudaro sąlygas ilgalaikiai nuomai, o tai sumažina poreikį pirkti nuosavą būstą. Dekomodifikacija tokiame modelyje yra pakankamai aukšta, įvairios socialinio draudimo schemos leidžia išsaugoti kokybišką būstą net ir patekus į socialinę riziką, bet būsto politikos sistema yra stratifikuojanti,

pagrįsta socialiniu statusu, kai būstas statomas ir paskirstomas atsižvelgiant į skirtingų klasių poreikius, o valstybės kainų reguliavimo politika yra gana nuosaiki. Valstybė reguliuoja kainas, siekdama sušvelninti neigiamus rinkos įtakos padarinius, bet nesiekia sumažinti klasinių skirtumų tarp atskirų socialinių segmentų visuomenėje. Erdvinis planavimas yra ne toks griežtas kaip socialdemokratinės gerovės valstybės šalyse. Rajonų, regionų plėtrą vysto tiek didelės, tiek ir mažos kompanijos, patys namų ūkiai inicijuoja statybą, tad neatsiranda tokia ryški socialinių erdvių segregacija kaip socialdemokratinės gerovės valstybės šalyse. Konservatyviame-korporatyviniame modelyje rasime mažiau problemų, susijusių su „patologiškų“ rajonų susiformavimu miesto zonose, kurie tampa skurdo, socialinės atskirties, nusikalstamumo bei žemos būsto kokybės ir infrastruktūros židiniais (Allen 2006; Arbaci 2007; Hoekstra 2003).

Liberalioje gerovės valstybėje būsto plėtrą, statybas ir vartojimą reguliuoja rinka (Ruoppila 2005). Stambios privačios kompanijos inicijuoja naujų būstų statybą, socialinio būsto sektorius mažas ir menkai išvystytas. Galima teigti, kad liberalioje gerovės valstybėje, būstas yra privataus sektoriaus rankose, valstybinis sektorius yra minimalus ir garantuoja socialinį būstą tik pažeidžiamiausioms gyventojų grupėms; todėl dekomodifikacija yra žema liberalios gerovės valstybės šalyse, o stratifikacija yra aukšta, pagrįsta pajamomis. Būsto politikos tikslas – užtikrinti rinkos dominavimą būsto statyboje, paskirstyme ir vartojime. Vyrauja dualistinė nuomos sistema. Tokiose šalyse socialinė atskirtis, erdvinė būsto segregacija ypač ryški: kai labiau pasiturintys susitelkia geresnę infrastruktūrą,

kokybiškesnį būstą turinčiuose rajonuose, o neturtingi teisgali nuomotis gyvenamąjį plotą blogesnę reputaciją bei infrastruktūrą turinčiuose daugiabučių kvartaluose (Andersen 2002; Hoekstra 2003; Musterd, Ostendorf 1998). Didelę erdvinę segregaciją užtikrina valstybės nežymus kišimasis į būsto politikos reguliavimą bei didelių kompanijų vykdomos statybos, kurios nesilaiko griežto erdvinio planavimo (Arbaci 2007).

Pietų Europos/Viduržemio jūros gerovės valstybės šalyse dominuoja šeima/giminė kaip būsto tiekėjas ir garantas. Familializmas ir neformali būsto rinka, pagrįsta klientelizmu – ryškiausios Pietų Europos būsto politikos modelio savybės. Dekomodifikaciją, išgyvant ir išlaikant būstą, galima apibūdinti kaip gana aukštą. Nors ne valstybė, o šeima išlieka svarbiausias būsto garantas patekus į socialinę riziką. Stratifikaciją būsto srityje Pietų Europos šalyse galima apibūdinti kaip pakankamai aukštą. Nežymus valstybės reguliavimas, kuris apsiriboja tik pagalba marginalizuotoms gyventojų grupėms, neįtikrina socialinės lygybės perkant, nuomojant ar statant būstą. Vyrauja dualistinė būsto nuomos sistema. Būsto politikos tikslas – užtikrinti privačios nuosavybės dominavimą (taip pat ir per paveldėjimo teisę) būsto sektoriuje ir leidžia savarankišką būsto statybą, todėl Viduržemio jūros baseino šalyse dominuoja namų ūkių bei mažų privačių kompanijų inicijuojamos statybos. Būsto sektoriaus kainas nustato rinka, taip pat ir erdvinis planavimas yra menkai reguliuojamas valstybės, tad atsiranda ryškūs regioniniai infrastruktūros išvystymo skirtumai. Vis dėlto griežto erdvinio planavimo nebuvimas užtikrina mažesnę erdvinę segregaciją miestuose

nei liberalioje gerovės valstybėje. Viduržemio jūros baseino šalyse yra mažiau „patologiškų“, socialinės atskirties židinių, susitelkusių didžiųjų miestų pakraščiuose (Arbaci 2007).

Ankstesni tyrimai (Balchin 1996; van Kempen ir kt. 2005; Tosics 2005; Tsenkova 2009), atlikti Vidurio ir Rytų Europos šalyse, leidžia išskirti pagrindinius pokomunistinio būsto politikos bruožus. Pokomunistiniame modelyje dominuoja rinka kaip būsto tiekėjas

ir garantas. Vidurio ir Rytų Europos šalyse vyrauja dualistinė būsto nuomos sistema, t.y. dominuoja privati būsto nuosavybė, o socialinis būsto sektorius yra labai mažas ir prieinamas tik marginalizuotoms grupėms. Valstybės nesikišimas į kainų reguliavimą ir siekimas užtikrinti rinkos dominavimą būsto sektoriuje, nepagrįstai „išpūtė“ būsto nuomos ir pirkimo kainas šiose šalyse. Būsto statybą daugiausiai vykdo stambios privačios kompanijos, kurios

1 lentelė. Pagrindiniai būsto sektoriaus rodikliai 2011 m.

	Švedija	Vokietija	Jungtinė Karalystė	Ispanija	Čekija	Estija
<b>Išlaidos būsto politikai (BVP procentas) 2010 m.</b>	<b>0.458</b>	<b>0.629</b>	<b>1.51</b>	<b>0.224</b>	<b>0.113</b>	<b>0.05</b>
<b>Būsto nuosavybė %</b>	<b>69.7</b>	<b>53.4</b>	<b>67.9</b>	<b>82.7</b>	<b>80.1</b>	<b>83.5</b>
Būsto nuosavybė (be paskolų) %	3.7	25.3	26.0	49.8	61.9	66.9
Būsto nuosavybė (su paskola) %	65.9	28.1	41.9	32.9	18.1	16.7
<b>Nuomojamas būstas %</b>	<b>30.3</b>	<b>46.6</b>	<b>32.1</b>	<b>17.3</b>	<b>19.9</b>	<b>16.5</b>
Nuomojamas būstas (rinkos kaina) %	30.0	39.9	13.3	9.0	13.0	2.5
Nuomojamas būstas (sumažinta kaina arba nemokamai) – socialinis būstas %	0.3	6.7	18.8	8.2	6.9	14.0
<b>Namų ūkiai gyvenantys perpildytame gyvenamajame plote – perpildymo lygis %</b>	<b>11.3</b> <b>2010 m. - 11.1</b>	<b>6.7</b> <b>2010 m. - 7.1</b>	<b>7.2</b> <b>2010 m. - 7.3</b>	<b>5.1</b> <b>2010 m. - 3.6</b>	<b>21.1</b> <b>2010 m. - 22.5</b>	<b>14.4</b> <b>2010 m. - 39.7</b>
Būsto nepritekliai: prakiuręs stogas, išpuvusios grindys, langai, supelijusios sienos, prakiurę langai %	8.4	15.9	14.6	15.6	11.9	19.2
Būsto nepritekliai: trūksta nuleidžiamo vandens tualetu %	0.0	1.6	0.5	0.0	0.7	11.1
Būsto nepritekliai: be stacionarios dušo kabinos ar vonios %	0.6	0.1	0.3	0.0	0.5	10.5
Gyvenamasis plotas, tenkantis vienam gyventojui, (m <sup>2</sup> )	45.2 2008 m.	42.9 2006 m.	44.0 2001 m.	33.0 2008 m.	28.7 2001 m.	29.7 2009 m.

Šaltinis: Eurostat duomenys, 2011.



nesilaiko griežto erdvinio planavimo. Kita ryški problema, būdinga pokomunistiniam modeliui – pasenę ir nusidėvėję gyvenamieji būstai. Nekokybiška statyba komunistiniais laikais, kuri siekė patenkinti augantį gyventojų skaičių miestuose dėl sparčiai vystomos pramonės, šiuo metu neatitinka statybos standartų ir reikalauja pilnos renovacijos. Pokomunistiniams miestams iki šiol būdinga maža erdvinė segregacija. Šito priežastis – komunistiniu laikotarpiu vykdyta griežta erdvinio planavimo politika, kuri siekė sumažinti klasinius skirtumus būsto sektoriaus srityje. Išimtis buvo privilegijuoti būstai, skirti nomenklatūrai, statomi prestižiniuose rajonuose.

Apibendrinant galima teigti, kad iki šiol egzistuoja gana ryškūs skirtumai tarp būsto politikos sistemų skirtinguose gerovės valstybės modeliuose. Socialdemokratinė gerovės valstybė užtikrina santykinai universalų priėjimą prie kokybiško būsto visiems, atsižvelgdama į kiekvieno poreikius. Konservatyvi-korporatyvinė garantuoja būstą kiekvienam, tačiau stengiasi išsaugoti esamą stratifikacinę sistemą bei pirmenybę teikia tradicinei šeimai. Pietų Europos modelio šalyse būsto garantas išlieka šeima. Liberali gerovės valstybė yra labiausiai stratifikuojanti, nes rinkos dominavimas būsto sektoriuje užtikrina didžiausią socialinę nelygybę būsto paskirstyme. Pokomunistinė gerovės valstybė užima unikalią vietą ir dėl savo istorinės patirties, kurios įtaka iki šiol išlieka, ir dėl įvykdytos masinės būsto privatizacijos. Pokomunistinių šalių būsto politikos sistema panaši į liberalios gerovės valstybės šalyse esamą sistemą, tačiau ji funkcionuoja skirtingose socialinėse bei ekonominėse sąlygose, kur laisva

rinka dominuoja būsto sektoriuje, bet dėl žemų gyvenimo standartų šeimos įtaka iki šiol išlieka svari, o maža imigracija nedidina taip sparčiai erdvinės atskirties didžiuosiose miestuose, kaip tai turėtų vykti rinkai dominuojant būsto sektoriuje.

Aptarėme idealius būsto politikos sistemų bruožus skirtinguose gerovės valstybės modeliuose. Panagrinėkime realias sistemas atskirose šalyse. Bandysime atskleisti, kiek šalys atitinka idealius būsto politikos tipus, kuriuos jos atstovauja.

## Švedija

Vakarų Europos šalyse vyko ypač sparti būsto sektoriaus plėtra pasibaigus Antrajam pasauliniam karui (Balchin 2006). Švedijoje ji buvo ypatinga dar ir tuo, kad sutapo su dosnios socialdemokratinės gerovės valstybės kūrimu. Švedijos vyriausybės tikslas buvo/tebėra garantuoti kokybišką ir prieinamą būstą kiekvienam, nepriklausomai nuo disponuojamų pajamų. Vyriausybė nuo 1946 m. įteisino priemones šiam tikslui įgyvendinti: subsidijavo paskolas naujų namų statybai, kurie priklausė ir buvo administruojami per savivaldybes (SABO 2012). Tad labai išsiplėtė socialinis nuomos sektorius (nuo 6 procentų 1945 m. iki 25 procentų 1990 m.), sumažėjo privatus nuomos sektorius (nuo 52 procentų 1945 m. iki 20 procentų 1990 m.), privati būsto nuosavybė liko beveik nepakitusi (nuo 38 procentų 1945 m. iki 40 procentų 1990 m.) ir žymiai išaugo kooperatinė nuosavybė (nuo 4 procentų 1945 m. iki 15 procentų 1990 m.) (Turner 1996, Lentelė 7.1; 99). Kita priemonė, kuri irgi buvo labai reikšminga ir paskatino minėtus būsto

sektoriaus pokyčius, tai garsi „Milijonas naujų būstų“ programa inicijuota 1960 metais, kurią įgyvendinus labai išsiplėtė socialinio būsto sektorius (SABO 2012).

Galima teigti, kad socialdemokratų siekis garantuoti kokybišką būstą kiekvienam nepriklausomai nuo jo pajamų, amžiaus, lyties ar socialinio statuso buvo įgyvendintas. Nors nelygė būsto sektoriaus srityje neišnyko. Tyrimai (Turner 1996) liudija, kad socialinis būsto sektorius (savivaldybių būstas), nors jo kokybė yra aukšta, yra populiariesnis tarp žemesnes pajamas turinčių namų ūkių ir emigrantų. Programa „Milijonas naujų būstų“, kuri patenkino būsto poreikį pramoniniuose rajonuose, prisidėjo ir prie erdvinės segregacijos įtvirtinimo. Kai kurie naujai pastatyti rajonai (nuo 1965 iki 1975 metų) tapo socialinės atskirties židiniais. Juose neproporcingai susitelkę emigrantai ir mažas pajamas ar kitų socialinių problemų turintys gyventojai (SABO 2012). Todėl nuo 1990 metų Švedijos vyriausybės vykdoma dosni subsidijų būsto statybai bei renovacijai sistema pradėjo keistis: palūkanų subsidijos naujoms statyboms ir rehabilitacijai/renovacijai buvo gerokai sumažintos, o parama pradėjo koncentruotis ties tikslinėmis subsidijomis tam tikriems regionams, rajonams ir pajamų subsidijomis tam tikroms gyventojų grupėms (Turner, Whitehead 2002; 201). Įgyvendinus naujas priemones, gerokai sumažėjo naujų būstų statyba, išaugo būsto nuomos kainos ir padidėjo spaudimas įsigyti nuosavą būstą (Balchin 1996); sumažėjo socialinio būsto statyba, o savivaldybės pradėjo organizuoti savo veiklą labiau atsižvelgdamos į rinkos pokyčius (Turner, Whitehead 2002).

Nepaisant tam tikrų pokyčių būsto politikos liberalizavimo link, būsto politikos sistema iki šiol išlieka dosniausia. Būstas pasižymi ne tik aukšta kokybe, bet ir puikiai išvystyta infrastruktūra, sutvarkyta aplinka ir aktyviu gyventojų įsitraukimu į būsto problemas. Švedijoje būsto politika buvo ir tebėra svarbi sudėtinė gerovės valstybės dalis. Esminiai principai – aukštas būsto subsidijavimo lygis ir ilgalaikis planavimas bei reguliavimas – išlieka būsto politikos ašimi. Švedijos būsto sektoriaus kokybė yra viena iš aukščiausių. Švedijoje nėra lūšnynų, o socialinis būstas iki šiol išlieka alternatyva privačiam nuomos sektoriui. Nuomos kainos privačiame sektoriuje reguliuojamos atsižvelgiant į valstybinio/savivaldybių būsto nuomos kainas (Lund 2011; Turner 1996).

## Vokietija

Vienas išskirtinių būsto politikos bruožų Vokietijoje – tai didelė nuomojamo sektoriaus dalis (Balchin 1996; Tomann 1996). Nuomojamo sektoriaus dalis yra didesnė nei Švedijoje: Vokietijoje, paskutiniiais (2011 metų) *Eurostat* duomenimis, ji sudarė beveik 47 procentus, tuo tarpu Švedijoje – neviršijo 31 procento (žr. 1 lentelę). Kitas išskirtinis bruožas yra tas, kad didžioji nuomojamo sektoriaus dalis priklauso privačiai rinkai, o ne valstybiniam ar savivaldybių sektoriui. Nors nuomojama iš privačių kompanijų, nuomininkų teises gina valstybė, o nuomos įstatymai yra vieni palankiausių nuomininkams Europoje. Tai pagrindinė priežastis, kodėl nuomojamas būstas yra toks populiarus Vokietijoje. Nuomos kainos yra reguliuojamos valstybės, jos išlieka žemesnės nei palūkanų normos mokėjimas įsigijus nuosavą būstą.



Nuomojamas būsto sektorius, nors ir privatus, yra geros kokybės: valstybė subsidijuoja privačių firmų būsto statybą ir renovaciją (Balchin 1996; Tomann 1996).

Svarbu paminėti, kad Vokietijoje, kaip ir Švedijoje, svarią vietą būsto politikoje užima pašalpos būstui išlaikyti. Jos yra mokamos nuomininkams ir nuosavą būstą turintiems asmenims, nors didesnė lyginamoji dalis tenka nuomininkams (Balchin 1996). Nuo 1990 metų, kaip ir kitose Vakarų Europos šalyse, Vokietijos būsto politikoje pradėjo išsivraiuti liberalios nuostatos, skatinančios privačią būsto nuosavybę. Tiesa Vakarų ir Rytų Vokietijos susivienijimas taip pat paskatino šiuos procesus. Rytų Vokietijoje prasidėjo būsto nuosavybės atstatymas, taikant restituciją. Pasak H. Tomann (1996; 64), „nuo 1990 metų iki 1996 m. buvo pateikti net 2,5 milijonai ieškinų, reikalaujančių atstatyti buvusią būsto nuosavybę“. Šiuo metu vienas iš svarbiausių būsto politikos uždavinių – nusidėvėjusio būsto renovacija buvusioje Rytų Vokietijos teritorijoje. Vyriausybė, norėdama paskatinti renovaciją, vykdė/tebevykdo ypač palankią politiką privatiems statytojams ir investuotojams.

Autoriai (Balchin 1996; Tomann 1996) pabrėžia ir svarbias Vokietijos būsto sektoriaus problemas: tebeegzistuoja skirtumas tarp Vakarų ir Rytų būsto sektoriaus kokybės; daug apleistų, tuščių būstų Rytų Vokietijos teritorijoje; privatūs savininkai, nuomojantys būstą, diskriminuoja kai kurias grupes: vienišus tėvus, daugiavaikes šeimas, etnines mažumas, priklausomybę turinčius asmenis; gaunantys mažas pajamas turi nedaug galimybių pagerinti savo būsto kokybę.

## Jungtinė Karalystė

Būsto politikos raidą Jungtinėje Karalystėje lėmė ilgą laiką šioje šalyje dominavusios (neo) liberalios ideologinės nuostatos, kurios skatino ir gynė privačią nuosavybę. Būsto privatizacija ypač sustiprėjo nuo 1980 metų ir sietina su Margaret Thatcher valdymo reformomis, kai daugiau nei 2 milijonai savivaldybių nuomojamų būstų buvo parduoti už žemą kainą jų nuomininkams. Tai nepagrįstai padidino nekilnojamo turto kainas ir sumažino nuomojamo socialinio būsto fondą. Patys britai savo būsto politiką vadina „sergančia“ ir akcentuoja daug problemų. Tai: didelės būsto nuomos ir pirkimo kainos (būsto prieinamumas ir įperkamumas vis mažėja); lengvatų būstui įsigyti nebuvimas; būsto pasiūla neatitinka paklausos; didelis socialio būsto poreikis; socialinės ir erdvinės atskirties didžiuosiose miestuose didėjimas (UK Housing Policy 2013).

Šiuo metu beveik 68 procentai gyventojų gyvena nuosavama būste (žr. 1 lentelę). Padėtis panaši į Švedijos, kur būsto nuosavybė šiuo metu sudaro 69 procentus, bet skiriasi sąlygos. Švedijoje būsto nuosavybė skatinama tik nuo 1990 metų, ir valstybė sudaro labai palankias sąlygas įsigyti nuosavą būstą. O Jungtinėje Karalystėje, pasak P. Balchin (2006; 159), nėra jokių žemų palūkanų normų, padedančių namų ūkiams nusipirkti būstą (kaip Ispanijoje, Italijoje ar Prancūzijoje), ir nėra jokių būsto pašalpų/mokesčių nuolaidų tiems, kurie perka būstą (kaip Vokietijoje ir Švedijoje). Nuomoti ar pirkti būstą Jungtinėje Karalystėje yra vienodai brangu. Tai skatina būsto pirkimą, tačiau bankai teikia būsto paskolas tik tiems asmenims, kurie gali įmokėti didelę dalį įmokos. Nepalankios

kreditavimo sąlygos mažina būsto įperkamumą (*UK Housing Policy* 2013). Apie tai byloja ir Eurostat statistika. 2011 m. būsto nuosavybė (su paskola) Jungtinėje Karalystėje sudarė 42 procentus, o Švedijoje net 66 procentus (žr. 1 lentelę). Mažėjantis būsto įperkamumas didina socialinio būsto poreikį. 2011 m. net 19 procentų gyventojų nuomojo socialinį būstą (būstas sumažinta kaina), o Švedijoje tik 0.3 procentai, Vokietijoje – beveik 7 procentai. Svarbu pažymėti, kad socialis būstas šiuo atveju reiškia būstą paskirtą savivaldybės, išnagrinėjus vartotojo pajamas. Tačiau didelė dalis valstybės/savivaldybių nuomojamo būsto sektoriaus paskirstyta neatsižvelgiant į asmens/šeimoms pajamas, bet valstybei nustatant nuomos kainą (atsižvelginat į rinkos pokyčius), kaip tai daroma Švedijoje ir Vokietijoje.

Taigi būsto politika Jungtinėje Karalystėje, skirtingai nei Švedijoje ir Vokietijoje, ilgą laiką skatino būsto nuosavybę. Pagrindinė pagalba, kurią teikia valstybė, – tai pašalpos pajamų testavimo pagrindu ir socialinio būsto suteikimas pažeidžiamiausioms visuomenės grupėms (Balchin 1996; *UK Housig Policy* 2013).

## Ispanija

Ispanijos išskirtinis bruožas yra tas, kad būsto nuosavybė yra pagrindinė būsto disponavimo forma. Šiuo metu net 83 procentai būsto sektoriaus priklauso jo savininkams (žr. 1 lentelę), tačiau, pasak B. Alberdi ir G. Levenfeld (1996), tokia padėtis įsivyravo tik dvidešimtojo amžiaus antroje pusėje. Nuo 1960 metų privati būsto nuomos rinka pradėjo sparčiai nykti dėl priimtų itin nepalankių įstatymų būsto nuomotojams, kurie leido nuomos kontraktą perleisti nuomi-

ninko šeimos nariams (buvo galima paveldėti nuomos kontraktą, net trys šeimos nariai galėjo jį paveldėti). Iškeldinti nuomoninką dėl nuomos nemokėjimo irgi buvo gana sudėtinga, todėl privati nuomos rinka pradėjo nykti. Nuo 1960 iki 1991 metų būsto nuosavybė išaugo nuo 50.5 iki 77.5 procentų. Tuo tarpu nuomojamas būstas sumažėjo nuo 42.5 iki 14.9 procentų (Alberdi, Levenfeld 1996, Lentelė 12.1; 170). Nors nuo 1985 metų buvo pakeisti nuomos įstatymai, kurie suteikė daugiau galios nuomuotojams (liberalizuotos nuomos kainos ir nuomos trukmės sąlygos), tai nepadėjo atgaivinti nuomos rinkos, ji išliko maža (Alberdi, Levenfeld 1996; 174; Balchin 1996). Paskutiniaisiais *Eurostat* duomenimis nuomojamas būstas tesudaro 17 procentų, iš kurio: 9 procentai nuomoja būstą rinkos kaina, ir 8 procentai – sumažinta kaina (socialinis būstas) (žr. 2 lentelę).

Kadangi būsto nuosavybė yra pagrindinė disponavimo būstu forma, vyriausybė stengiasi sudaryti palankias sąlygas nuosavam būstui įsigyti. Pagrindinė parama, kurią gauna būsto pirkėjai – tai įvairios mokesčių nuolaidos/lengvatos, kurios yra vienos iš dosniausių Europoje: pavyzdžiui, dalis palūkanų ir būsto pirkimo investicijų gali būti padengiamos mokestine prievole ir pan. (Alberdi, Levenfeld 1996; Balchin 1996).

Socialinis būstas Ispanijoje yra stigmatizuotas, prastos kokybės ir neturi įtakos nuomos kainų nustatymui privačiame sektoriuje, todėl dominuoja dualistinė būsto nuomos sistema (Alberdi, Levenfeld 1996; Balchin 1996; Hоекстра ir kt. 2010). Verta pažymėti, kad Ispanijos būsto rinka pasižymi antro namo statyba, t.y. dauguma turi antrus namus, kurie dažnai

būna tušti arba nuomojami turistams ir pan. (Hoekstra ir kt. 2010). Šie antrieji namai labai dažnai naudojami kaip pagalba, kurią suteikia tėvai savo vaikams. Tai tampa pirmaisiais namais jaunoms šeimoms (Allen 2006). Nors valstybė suteikia įvairias mokesčių nuolaidas įsigyjant nuosavą būstą, įperkamumas ir prieinamumas Ispanijoje mažėja, o dualistinė nuomos sistema skatina kainų augimą (Hoekstra ir kt. 2010). Ispanijoje labai didelė dalis jaunų žmonių (iki 30 metų) gyvena su savo tėvais – tai liudija, kad įsigyti nuosavą būstą ar išsinuomoti yra sunku (Lund 2011; 117).

## Čekija

Subyrėjus socializmui ir Slovakijai atsiskyrus nuo Čekijos, Čekijos Respublika paveldėjo tris pagrindines būsto disponavimo formas: valstybiniai (dar vadinami komunaliniais) ir įmonių būstai, kurie dar 1980 m. sudarė 41 procentą būsto rinkos; kooperatiniai būstai, kurie buvo labai populiarūs ir tais pačiais metais sudarė 34 procentus būsto rinkos; ir privatūs būstai, kurie taip ir nebuvo visiškai panaikinti socialistiniu laikotarpiu, jie sudarė - 24.5 procentus 1980 m. (Syroka 2006, 17.1 lentelė; 275). Šiuo metu pagrindinė būsto disponavimo forma Čekijoje yra privati nuosavybė – 80 procentų būsto sektoriaus priklauso savininkams (žr. 1 lentelę). Autoriai (Balchin 1996; Lux 2003) teigia, kad Čekijoje privatizavimo mastas buvo daug kuklesnis nei pavyzdžiui Estijoje ar Rumunijoje. Vidurio ir Rytų Europos šalyse didelio masto privatizacija buvo įgyvendinama leidžiant būstus nusipirkti labai žema kaina juose gyvenantiems nuomininkams. Čekijoje būsto nuosavybė buvo skatinta per restitucijos

procesą. Antra privatizacijos forma buvo savi-valdybių būsto sektoriaus privatizavimas, kuris vyko pakankamai lėtai ir dar 1995 metais privati būsto nuosavybė Čekijoje tesudarė vos 41 procentą, o nuomojama – 59 procentus (Syroka 1996; 289). Šiuo metu nuomojamas būstas sudaro beveik 20 procentų, iš kurių: 13 procentų nuomojama rinkos kaina, o 7 procentai – sumažinta kaina (žr. 1 lentelę). Komunistiniu laikotarpiu valstybė dosniai subsidijavo būsto nuomą. Nuo 1990 m. subsidijos buvo panaikintos ir kainos sparčiai išaugo, tačiau nuomos kainas Čekijoje iki šiol reguliuoja valstybė, o nuomininkai yra apsaugoti Civilinio Kodekso įstatymais, kurie leidžia išskeldinti nuomininkus tik teismo sprendimu arba abipusiu susitarimu. Vyriausybė taip pat teikia būsto pašalpą mažas pajamas turinčioms šeimoms, siekdama palengvinti didėjančios nuomos našą (Syroka 1996).

Socializmo laikotarpiu būstas buvo vystomas valstybės lėšomis; nuo 1989 m. valstybės vaidmuo būsto statyboje drastiškai sumažėjo. Šiuo metu būsto statybą vykdo privačios įmonės. Komerciniai bankai teikia paskolą rinkos sąlygomis; šeimoms, norinčioms įsigyti nuosavą būstą, valstybė nesuteikia jokių lengvatų (Syroka 1996). Autoriai (Lund 2011; Lux 2003) pabrėžia šias būsto politikos problemas Čekijoje: pigaus būsto stygius; problemos, susijusios su būsto priežiūra, remontu ir eksploatacija; augančios būsto sektoriaus kainos; socializmo laikotarpiu pastatytiems ir jau nusidevėjusiems pastatams reikalinga renovacija.

## Estija

Estija – viena iš buvusių Sovietų Sąjungos respublikų, atgavusi nepriklausomybę

1991 metais, paveldėjo visas planinės būsto politikos problemas. Bene ryškiausia iš jų – tai nekokybiški blokiniai namai pastatyti 1960-1980 m. laikotarpiu, kuriuos būtina renovuoti. Tarybų Sąjungoje vyko masinė urbanizacija ir industrializacija, o blokinė statyba užtikrino greitą statybą ir šiek tiek švelnino chronišką būsto stygių buvusioje Sovietų Sąjungoje (Gerdvilis 2007; Leonavičius, Žilys 2009). Šiuo metu nekokybiški blokiniai namai – pagrindinė socialinė ir urbanistinė problema ne tik Estijoje, bet ir kitose Vidurio ir Rytų Europos šalyse (Leonavičius, Žilys 2009; Ruoppila 2005).

Kita svarbi problema yra susijusi su būsto restitucija. Estijoje, kaip ir Čekijoje, restitucija buvo vyriausybės prioritetas ir svarbi būsto nuosavybės atstatymo forma. Skirtingai nei Čekijoje, Estijoje nuomininkams nebuvo garantuotos „saugios“ teisės. Įvykdžius būsto privatizaciją, valstybė pasitraukė iš būsto sektoriaus, o nuomos kainos tapo nereguliuojamos. Estijoje nuo 1993 m. nuomininkai gyvenantys būstuose, kurie buvo grąžinami restitucijos būdu jų saviviniams, privalėjo išsikelti, jei neišgalėjo mokėti nuomos rinkos kaina. Tai suformavo nelygybę tarp tų, kurie gyveno valstybiniuose būstuose ir galėjo privatizuoti savo namus ir tų, kurie gyveno socializmo laikotarpiu nacionalizuotuose senos statybos namuose, pastatytuose dar prieš Antrąjį pasaulinį karą. Vienintelė pagalba, kurią valstybė teikia nuomininkams – tai galimybė išsikelti į socialinį būstą, kurio paklausa Estijoje yra labai didelė. Valstybė siekia užpildyti augančios paklausos spragas statydama naujus socialinius būstus (Lux, Kährlik, Sunega 2012; Ruoppila 2005).

Šiuo metu būsto nuosavybė yra pagrindinė būsto disponavimo forma Estijoje: net 83.5 procentai būsto sektoriaus priklauso privatiems asmenims. Restitucija, kuri buvo didesnė nei kitose Rytų Europos šalyse, išskyrus Čekiją, galėjo paskatinti privataus nuomos sektoriaus raidą (Lux ir kt. 2012), tačiau nuomojamo sektoriaus dalyje privati nuoma už rinkos kainą tesudaro vos 2.5 procentus, o socialinio būsto nuoma – net 14 procentų (žr. 1 lentelę). Tai liudija tai, kad nuomininkai po restitucijos stengiasi išsikelti į socialinį būstą, o privati nuomos rinka išlieka maža, ja naudojasi didesnes nei vidutines pajamas turintys Estijos gyventojai (Ruoppila 2005).

Būsto politika, pasak S. Ruoppila (2005), Estijoje nelaikoma socialinės politikos dalimi. Pagrindinis būsto politikos tikslas, kuris yra fiksuojamas vyriausybės dokumentuose – sudaryti sąlygas kiekvienam įsigyti nuosavą būstą. Senos statybos namų renovacija Estijoje vystoma gyventojų lėšomis, iš dalies subsidijuojant valstybei. S. Ruoppila'os studija rodo, kad valstybė nesiekia mažinti nelygybės būsto srityje, kaip tai daroma daugelyje išsivysčiusių Europos šalių, bet vykdydama liberalią politiką būsto atžvilgiu, kai kainų reguliavimas ir statyba paliekami privačiam sektoriui, didina socialinę nelygybę ir erdvinę segregaciją mieste.

Estijos vyriausybė, skatindama būsto nuosavybę, sudaro sąlygas tam tikroms gyventojų grupės gauti lengvatines paskolas būstui įsigyti: tai parama jaunuoms šeimoms ar asmenims iki 35 metų. Būsto nuosavybė su paskola 2011 metais sudarė beveik 16.5 procentus Estijoje; Čekijoje ji sudarė šiek tiek daugiau – 18 procentų (žr. 1 lentelę).

2 lentelė. Šešių šalių palyginimas: pagrindiniai būsto politikos bruožai

Gerovės vertybės modelis	Socialdemonstratinis	Konservatyvus-korporatyvinis	Liberalus	Pietų Europos	Pokomunistinis	Pokomunistinis
Šalis	Švedija	Vokietija	Didžioji Britanija	Ispanija	Čekija	Estija
Būsto nuomos sistema	Unitarinė	Unitarinė	Dualistinė	Dualistinė	Mišri	Dualistinė
Išskirtiniai bruožai	Aukšta būsto kokybė ir prieinamumas; Žymus valstybinis reguliavimas	Didelis ir kokybiškas privatus nuomos sektorius; Valstybės parama orientuota į tradicinę šeimą	Rinka reguliuoja būsto kainas, statybą ir paskirstymą	Vyrauja šeimos pagalba įsigyjant būstą	Valstybė reguliuoja nuomos kainas; Iki šiol išlikęs savivaldybių būsto sektorius; Rinka reguliuoja būsto statybą, paskirstymą ir išdalies kainą	Rinka reguliuoja būsto kainas, statybą ir paskirstymą
Pagrindinės problemos	Socialinės atskirties židiniai susiformavę didžiųjų miestų pakraščiuose	Skirtumas tarp Vakarų ir Rytų būsto sektoriaus kokybės; Privatūs nuomotojai diskriminuoja tam tikras nuomininkų grupes	Socialinės atskirties židiniai susiformavę didžiųjų miestų pakraščiuose; Socialinio būsto stygius; Mažėjantis būsto įperkamumas	Socialinio būsto trūkumas; Mažėja būsto įperkamumas	Didėjančios būsto kainos; Pigu būsto stygius	Nesaugi nuomos rinka; Būtinybė renovuoti Sovietinės statybos namus; Socialinio būsto trūkumas

### Diskusija: šalių palyginimas

Akivaizdu, kad šalys pakankamai gerai reprezentuoja idealius būsto politikos tipus, bet pastebimi ir panašūs pokyčiai, kurie būdingi visoms šalims, leidžiantys kalbėti apie būsto politikos supanašėjimą (konvergenciją). Antroji lentelė apibendrina šešių analizuotų šalių būsto politikos sistemas. Pagrindinis visas šalis vienijantis bruožas – vyriausybė skatina būsto nuosavybę, tačiau skirtingomis priemonėmis.

Švedija, Ispanija, Vokietija subsidijuoja būsto paskolas per mokesčių nuolaidas arba reguliuoja palūkanų normas; Estija, Jungtinė Karalystė ir iš dalies Čekija – leidžia rinkai reguliuoti būsto statybą, kainas ir paskirstymą, o socialinis būsto sektorius išlieka marginalinis. Tad gyventojams dažnai paliekama tik viena alternatyva – įsigyti nuosavą būstą. Nepaisant panašių tendencijų, šalys vis tik turi savitumų. Švediją iki šiol galima apibūdinti kaip valstybę, kurioje būsto prieinamumas ir kokybė yra geriausi, o dekomodifi-

cacija žemiausia – apie tai liudija vis dar dosni subsidijų sistema, mokesčių nuolaidos, aukštos socialinės išmokos ir jų įvairovė, palankios sąlygos įsigyti būsto paskolą. Valstybė reguliuoja būsto sektoriaus statybą, kainas ir paskirstymą. Apie aukštą būsto kokybę kalba ir statistiniai duomenys. Būsto nepriteklis (prakiuręs stogas, išpuvusios grindys, langai, supelijusios sienos, prakiurę langai) Švedijoje sudaro šiek tiek daugiau nei 8 procentus, o Vokietijoje ir Ispanijoje beveik 16 procentų, Jungtinėje Karalystėje – 14,6 procentus, Čekijoje – 11,9 procentus, Estijoje – net 19,2 procentus. Gyvenamas plotas tenkantis vienam gyventojui, taip pat yra didžiausias Švedijoje – 45, 2 m<sup>2</sup> (žr. 2 lentelę).

Vokietijos būsto politikos sistema panaši į Švedijos, tik valstybės vaidmuo nuosaikesnis, statybos vykdomos smulkių kompanijų ir dominuoja parama tradicinei šeimai. Jungtinė Karalystė – idealus liberalios būsto politikos atspindys, kai rinka reguliuoja statybą, kainas ir paskirstymą. Ispanijoje vyrauja šeimos pagalba įsigyjant būstą, valstybė skatina nuosavo būsto statybą ir palaiko smulkių būsto statytojų dominavimą būsto rinkoje. Dvi šalys, atstovaujančios pokomunistinį modelį, turi nemažai panašumų, bet ir esminių skirtumų. Čekija ir Estija įvykdė būsto privatizaciją ir šiuo metu pasiekė panašių rezultatų: abejose šalyse būsto nuosavybė sudaro apie 80 procentų, tačiau privatizacija buvo įvykdyta skirtingais metodais. Čekijoje restitucija užėmė didesnę dalį (7-8 procentus), o likusio būsto privatizacija buvo vykdoma per savivaldybes, nes joms atiteko komunalinis ir

įmonių būsto sektorius žlugus komunistiniam režimui. Estijoje restitucija užėmė reikšmingą, bet mažesnę dalį nei Čekijoje (2-3 procentus), o privatizacija buvo vykdoma „vaučeriu“ (didelių investicinių čekių) pagalba, kai kiekvienas gyvenantis valstybiniame būste galėjo be jokių problemų jį privatizuoti (*Lux* ir kt. 2012). Estijoje pastebimos didesnės problemos susijusios su renovacija ir nuomininkų teisėmis.

Čekijos nuomos modelį galima būtų pavadinti „mišriu“ arba „nuosaikiu“, nes nuomininkų teises iki šiol gina valstybė, kaip Vokietijoje. Tiesa, Čekijos vyriausybė apsaugo tik dalies nuomininkų teises; tų, kurie sudarė nuomos sutartį iki 1993 m. birželio mėn. Tiems, kurie sudarė sutartis vėliau, „saugios nuomos“ įstatymai nebegalioja (Syroka 1996). Čekijos būsto sektoriaus kokybė primena išsivysčiusių šalių modelius: būsto nepriteklis yra žemas, žemesnis nei Vokietijoje ir Jungtinėje Karalystėje (žr. 1 lentelę), bet Čekijoje yra daugiausiai namų ūkių gyvenančių perpildytame gyvenamajame plote – net 21 procentas. Dar 2010 m. padėtis Estijoje buvo gerokai blogesnė – net 39,7 procentai gyveno perpildytame plote, tačiau skaičiai pateikti 2011 metais yra gerokai pasikeitę – tik 14,4 procentai tebegyvena perpildytame plote (žr. 1 lentelę). Šiuos pokyčius galima būtų paaiškinti išaugusia emigracija<sup>2</sup> arba padidėjusiu naujų būstų pirkimu. 2010 m. Estija įsivedė eurą. Tai galėjo paskatinti būsto pirkimą.

## Išvados

Straipsnyje išnagrinėta būsto politika skirtinguose gerovės valstybės modeliuose,

<sup>2</sup> Emigrantų skaičius, tenkantis 1000 gyventojų (nuo 2010 iki 2011 m.), Estijoje padidėjo nuo 4 iki 4,6 emigranto (Aidukaitė, Genelyte 2012, 4 lentelė).



įtraukiant į būsto modelių klasifikaciją ir naujas Europos Sąjungos šalis iš Vidurio ir Rytų Europos. Gilesnei analizei buvo pasirinktos šešios šalys, geriausiai atstovaujančios idealius gerovės valstybės modelius. Analizė atskleidė, kad, nepaisant panašių tendencijų būsto liberalizavimo link, šalys iki šiol išlaiko tik joms būdingus bruožus. Švediją galima apibūdinti kaip šalį, kurioje būsto prieinamumas ir kokybė yra geriausi, o valstybinis reguliavimas – didžiausias. Vokietijoje būsto prieinamumas ir kokybė panaši į Švedijos, tačiau valstybės įtaka būsto politikai yra nuosaikesnė, nukreipta į paramą tradicinei šeimai, o nuomos rinkoje dominuoja privatus sektorius. Jungtinė Karalystė idealiai atitinka liberalų būsto politikos modelį, kai rinka reguliuoja statybą, kainas ir paskirstymą, o socialinis būstas yra mažas ir tenkina tik pažeidžiamiausių, žemas pajamas turinčių gyventojų poreikius. Ispanijos būsto politikoje vyrauja familializmas – šeima garantuoja galimybę įsigyti/turėti adekvatų būstą, o būsto nuosavybė yra didesnė nei Jungtinėje Karalystėje. Čekijos ir Estijos būsto sektoriuje taip pat dominuoja būsto nuosavybė, o nuomojamas būstas sudaro panašią dalį kaip ir Ispanijoje (16-20 procentų). Vis tik Estijos ir Čekijos padėtis yra unikali – būsto nuosavybė šiose valstybėse išaugo tik nuo 1990 metų, kai planinė ekonomika buvo pakeista rinkos ekonomikos principais.

Nors istorinės aplinkybės – nepanašios, egzistuoja skirtumai tarp dviejų analizuotų pokomunistinių šalių. Čekijoje privatizacija

nebuvo tokia masinė ir sparti kaip Estijoje, o valstybės „nesikišimo“ politiką į būsto sektoriaus statybą, kainų nustatymą ir paskirstymą galima vadinti nuosaikesne nei Estijoje. Čekijoje valstybė iš dalies reguliuoja nuomos kainas ir sąlygas, o savivaldybės iki šiol išsaugojo dalį nuomojamo sektoriaus. Estijoje valstybės įtaka būsto politikai yra labai nežymi ir reguliuoja tik socialinio būsto statybą, administraciją ir paskirstymą.

Apibendrinant galima teigti, kad konceptualūs būsto politikos modeliai, atitinkantys gerovės valstybės modelius, iki šiol atspindi realias joms atstovaujančių šalių būsto politikos sistemas. Estijos ir Čekijos atvejų analizė atskleidžia nežymius skirtumus ir bendrus bruožus, kurie patvirtina pokomunistinio modelio savybes. Pokomunistinis būsto politikos modelis pasižymi šiomis savybėmis: būsto nuosavybė yra pagrindinė disponavimo gyvenamuoju plotu forma; rinka dominuoja būsto sektoriuje, valstybinis reguliavimas nežymus; statybą vykdo stambios privačios kompanijos; pasenę ir nusidėvėję gyvenamieji būstai, pastatyti socializmo laikotarpiu, reikalauja pilnos renovacijos arba nugriovimo.

Būsimi tyrimai turėtų į analizę įtraukti daugiau šalių iš Vidurio ir Rytų Europos, išanalizuoti ir palyginti jų būsto politikos sistemas, siekiant nustatyti vyraujančius panašumus ir skirtumus bei jų atitikimą esamiems, šiame straipsnyje aprašytiems, teoriniams būsto politikos modeliams.

## LITERATŪRA

- Aidukaitė, J.; Bogdanova, N.; Guogis, A. 2012. *Gerovės valstybės raida Lietuvoje: mitas ar realybė?* Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras.
- Aidukaitė, J.; Genelyte, I. 2012. Social policy and Migration in the Baltic State. Paper presented at the International Sociological Association's Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy (RC19) annual meeting, Oslo, 23-25 August.
- Aidukaitė, J. 2011. "Welfare Reforms and Socio-economic Trends in the Ten New EU Member States of Central and Eastern Europe", *Journal of Communist and Post-Communist Studies* 44 (3): 211-219.
- Alberdi, B.; Levenfeld, G. 1996. „Spain“, in *Housing Policy in Europe*, ed. P. Balchin. London and New York: Routledge, 170-188.
- Allen, J. 2006. „Welfare regimes, welfare systems and housing in Southern Europe“, *International Journal of Housing Policy* 6 (3): 251-277.
- Andersen, H. S. 2002. "Excluded Places: in Interaction Between Segregation, Urban Decay and Deprived Neighbourhoods", *Housing, Theory and Society* 19: 153-169.
- Arbaci, S. 2007. „Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe“, *International Journal of Housing Policy* 7 (4): 401-433.
- Balchin, P. (1996) *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- Bernotas, D., Guogis, A. 2006. *Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalys*. Vilnius: MRU leidybos centras.
- Bohle, D. 2007. The New Great Transformation: Liberalization and Social Protection in Central Eastern Europe. Paper prepared for presentation at the second ESRC seminar: ' (Re) distribution of Uncertainty', Warwick Business School, University of Warwick, Coventry, 2 November 2007.
- Clapham, D. 2006. „Housing Policy and the Discourse of Globalization“, *European Journal of Housing Policy* 6 (1): 55-76.
- Doherty, J. 2004. „European Housing Policies: Bringing the State Back in?“, *European Journal of Housing Policy* 4(3): 253-260.
- Dol, K.; Haffner, M. 2010. Housing Statistics in the European Union 2010. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Prieiga per internetą: <http://www.bmwfj.gv.at/>.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Gerdvilis, V. 2007. Šiuolaikinio gyvenamo būsto funkcinė struktūra Lietuvoje. Daktaro disertacijos santrauka: humanitariniai mokslai, menotyra – 03 H. Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas.
- Hoekstra, J. 2003. "Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology", *Housing, Theory and Society* 20(2): 58-71.
- Hoekstra, J.; Saizarbitoria, I. H.; Etxarri, A. E. 2010. „Recent changes in Spanish housing policies: subsidized owner-occupancy dwellings as a new tenure sector?“, *Journal of Housing and the Built Environment* 25: 125-138.
- van Kempen, R.; Vermeulen, M.; Blaauw, A. (eds.) 2005. *Urban issues and urban policies in the new EU countries: introduction*. USA: Ashgate.
- Leonavičius V., Žilys A. 2009. „Gerovės valstybė ir moderniosios Lietuvos urbanizacija“, *Filosofija. Sociologija* 20 (4): 318-325.
- Keparutytė, S. (2013) Lietuvos būsto sektoriaus valdymas: daugiabučių gyvenamųjų namų savininkų bendrijų veikla ir problemos Vilniaus mieste. Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Mykolo Romerio universitetas.
- Lipnevič, A. (2012) Būsto politikos raida Lietuvoje, in *Societal Innovations for Global Growth, Stream D, Improving Life Quality and Enhancing Employment Possibilities*, eds. M. Palmirani and E. Bilevičiūtė, No. 1(1). Vilnius: Mykolo Romerio University, 835-849.
- Lund 2011. *Understanding housing policy. Second Edition*. UK: The Policy Press.
- Lux, M. 2003. „Efficiency and effectiveness of housing policies in the Central and Eastern Europe countries“, *European Journal of Housing Policy* 3(3): 243-265.
- Lux, M.; Kährlik, A.; Sunega, P. 2012. „Housing Restitution and Privatisation: Both Catalysts

and Obstacles to the Formation of Private Rental Housing in the Czech Republic and Estonia“, *International Journal of Housing Policy* 12:2: 137-158.

Musterd, S.; Ostendorf, W. 1998. *Urban segregation and the welfare state*. London and New York: Routledge.

Ruoppila, S. 2005. „Housing Policy and Residential Differentiation in Post-Socialist Tallinn“, *International Journal of Housing Policy* 5 (3): 279-300.

Sykora, L. 1996. „The Czech Republic“, in *Housing Policy in Europe*, ed. P. Balchin. London and New York: Routledge, 272-289.

Swedish Association of Public Housing Companies (SABO) 2012. Housing policy. Prieiga per internetą: [http://www.sabo.se/om\\_sabo/english/Sidor/Housing.aspx](http://www.sabo.se/om_sabo/english/Sidor/Housing.aspx).

Tomann, H. 1996. „Germany“, in *Housing Policy in Europe*, ed. P. Balchin. London and New York: Routledge, 51-69.

Tosics, I. 2005. „City Development in Central

and Eastern Europe since 1990: The Impact of Internal Forces“, in *Transformation of Cities in Central and Eastern Europe Towards Globalization*, eds. F. E. I. Hamilton, K. D. Andrews, N. Pichler-Milanović. Tokyo: United Nations University Press, 44-79.

Tsenkova, S. 2009. *Housing Policy Reforms in Post-Socialist Europe. Lost in Transition*. Heidelberg: Physica-Verlag.

Tsenkova, S.; Turner, B. 2004. „The Future of Social Housing in Eastern Europe: Reforms in Latvia and Ukraine“, *International Journal of Housing Policy* 4 (2): 133-149.

Turner, B. 1996. „Sweden“, in *Housing Policy in Europe*, ed. P. Balchin. London and New York: Routledge, 99-113.

Turner, B.; Whitehead, Ch. M. E. 2002. „Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context“, *Urban Studies* 39 (2): 201-217.

UK Housing Policy, 2013. Prieiga per internetą: <http://www.ukhousingpolicy.com/>

## ABSTRACT

### HOUSING POLICY IN DIFFERENCE WELFARE STATE REGIMES

This article seeks to explore housing policy in different welfare state regimes. It incorporates into the analysis of housing policy and welfare state regimes some new EU countries from Central and Eastern Europe. Six countries are chosen, which represent most the ideal typical models of the welfare state, for deeper analysis: Sweden - social-democratic, Germany - conservative-corporatist, the United Kingdom - liberal, Spain - Southern European, the Czech Republic and Estonia - post-communist. The findings of this paper show that, despite similar trends towards the liberalization in the housing policy field, the countries analysed in this study still hold their own specific features, which coincide with the main features of the conceptual models of the housing policy and welfare state regimes. The post-communist housing policy model holds the following characteristics: the private ownership dominates the housing tenure; the market regulates the housing sector, state's regulation is negligible; construction is carried by the large private companies; outdated and worn-out housing estates, built during the period of socialism, require complete renovation or demolition.

*Pastaba.* Straipsnis parengtas pagal Lietuvos mokslo tarybos finansuojamą projektą *Būsto politika Lietuvoje: raida, problemos ir pilietinės iniciatyvos*. Projekto numeris LMT SIN-18/2012.

Lietuvos Socialinių tyrimų centras,  
Sociologijos institutas  
jolanta.aidukaite@lstc.lt